

Рыбкова Ксения Олеговна*,
*студент Приволжского филиала ФГБОУ ВПО
«Российская академия правосудия»
(г. Нижний Новгород)*

МЕХАНИЗМ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ

12 марта 2014 г. Президент России внес в Государственную Думу Российской Федерации в порядке законодательной инициативы проект Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». Законопроектом предлагалось установить правовые основы организации и осуществления общественного контроля за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов и организаций. 23 апреля 2014 г. проект был принят в первом чтении.¹

Однако названный законопроект имеет некоторую предысторию разработки. Концепция Федерального закона «Об общественном контроле в Российской Федерации» была подготовлена Советом при Президенте Российской Федерации по правам человека и развитию гражданского общества еще в 2011 г. Сам проект был представлен 14 мая 2013 г. В его разработке приняла участие Общественная палата Российской Федерации.

Сравнение механизма общественного контроля (по субъектам, по объектам, по формам и по итогам общественного контроля), заложенного в концепции 2011 г. и развитого в проекте 2013 г., показало, что он существенно отличается от содержания проекта 2014 г.

Во-первых, изменился подход к определению круга субъектов, осуществляющих общественный контроль. Если в проектах 2011-2013 гг. была сделана попытка свести в один документ все возможные (легальные) формы участия граждан в общественном контроле (в том числе под данное регулирование попадала и деятельность таких некоммерческих организаций и общественных движений, как СтопХам, РосПил, Общество синих ведерок и т.д.). В проекте 2014 г. акцент сделан на общественных палатах различных уровней и общественных советах при органах исполнительной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

* ©Рыбкова К.О., 2014

При этом регулирование статуса общественных палат при осуществлении общественного контроля закрепляется путем использования отсылочных норм к Федеральному закону от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации»², законам субъектов Российской Федерации и муниципальным нормативным правовым актам. С другой стороны, в проекте 2014 г. подробно регламентирован статус общественных советов при органах исполнительной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, предусмотрено, что подобные советы могут создаваться при органах местного самоуправления, но последние по какой-то причине остались не включенными в перечень субъектов общественного контроля в ч.1 ст. 7.

Во-вторых, пересмотрен подход к определению объектов общественного контроля. В проекте 2014 г. объектом названа деятельность соответствующих органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, что представляется наиболее рациональным решением в силу того, что контролировать необходимо не сам орган или организацию, а их деятельность.

В-третьих, с восьми до пяти сократилось количество форм общественного контроля. В проекте 2014 г. названо три основных формы – общественный мониторинг, общественная проверка, общественная экспертиза и две дополнительных – общественные обсуждения, общественные (публичные) слушания. И если следует согласиться с отказом от весьма спорной формы общественного контроля как «общественное расследование», предусмотренной проектом 2013 г., то объяснить исключение опросов общественного мнения и публичных отчетов должностных лиц достаточно сложно.

В то же время правовое регулирование форм общественного контроля в проекте 2014 г. осуществлено единообразно: вначале дано определение понятия, указываются организаторы и порядок проведения, а также результаты и формы итоговых документов. Отдельными статьями регламентируются права и обязанности общественного инспектора и общественного эксперта, что свидетельствует об их значимой роли в механизме общественного контроля.

В-четвертых, в проекте 2014 г. перечень форм общественного контроля открыт, а перечень итоговых документов, подготовленных по

результатам общественного контроля, является закрытым. В частности итоговыми документами названы: итоговые документы общественного мониторинга, акт общественной проверки, заключение общественной экспертизы, протокол общественного обсуждения, протокол общественных (публичных) слушаний.

В-пятых, иным образом решается вопрос информационного обеспечения общественного контроля. В проекте 2013 г. ему была посвящена целая глава IV «Электронный ресурсный центр общественного контроля», в проекте 2014 г. есть только одна статья 24. В проекте 2014 г. предусмотрено, что «могут создаваться специальные сайты, а также в соответствии с законодательством Российской Федерации использоваться официальные сайты органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, общественных палат субъектов Российской Федерации и общественных палат (советов) муниципальных образований».³

Таким образом, требования, параметры создания и деятельности специальных сайтов для распространения информации об общественном контроле проектом 2014 г. не определены. С учетом децентрализованного характера сети «Интернет» и ее открытости для любого субъекта, имеющего соответствующее техническое оснащение, такое положение может привести к созданию неограниченного числа специальных сайтов для информационного обеспечения общественного контроля. Это может, как стимулировать конкуренцию в среде информационных ресурсов общественного контроля, так и может привести к многозначности и противоречивости распространяемой информации, что в конечном итоге даст негативный эффект. Кроме того, не исключается неавторизованное распространение информации от имени субъектов общественного контроля в целях, противоречащих целям законопроекта. Предполагается, что эффективной институционализации общественного контроля будет соответствовать распространение соответствующей информации через официальные сайты общественных палат и органов публичной власти.

Несомненную помощь для изучения механизма общественного контроля может дать опыт опережающего правового регулирования в

соответствующей области, предлагаемый в законах субъектов Российской Федерации⁴. Например, интересно изменялся механизм общественного контроля при разработке проекта Закона Нижегородской области «Об основах общественного контроля в Нижегородской области». Этот законопроект в порядке законодательной инициативы граждан 26 марта 2014 г. внесен в Законодательное собрание Нижегородской области и включен в повестку заседания на май 2014 г.

В первоначальной редакции нижегородского проекта предусматривалось:

субъекты общественного контроля – аккредитованные⁵ и неаккредитованные⁶ граждане Российской Федерации, как индивидуально, так группами и общественными объединениями;

объектом общественного контроля называлась деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления; лиц, замещающих государственные и муниципальные должности; государственных и муниципальных служащих; юридических лиц и индивидуальных предпринимателей;

шесть основных форм осуществления общественного контроля;

а также возможность поощрения субъектов общественного контроля и конкретные формы ответственности за нарушение законодательства об общественном контроле как его субъектов, так и «чиновников».

Впоследствии концепция нижегородского проекта несколько раз менялась и теперь: законопроектом закреплены не только основы общественного контроля в Нижегородской области, но и особенности осуществления общественного контроля общественными советами муниципальных образований. Именно общественные советы муниципальных образований – основное звено в осуществлении общественного контроля. Законопроектом решается вопрос порядка их образования, эти советы наделены полномочиями осуществлять общественный контроль как в форме общественных обсуждений и общественных (публичных) слушаний, так и в специальных – общественный мониторинг, общественная экспертиза, общественная проверка. Но из нижегородского проекта принципиально исключены нормы о возможном поощрении субъектов общественного контроля, а нормы об ответственности за

нарушение законодательства об общественном контроле сформулированы традиционно отсылочным образом.

Таким образом, механизм общественного контроля при разработке законопроектов существенно меняется и вопрос о том, каким мы получим его в итоге, остается открытым. Надеемся, что после «законотворческого горнила» он останется жизнеспособным средством реализации права граждан на участие в управлении делами государства.

¹ <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=471327-6&02>

² Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» // Российская газета. – 2005. – 7 апреля.

³ Заключение на проект Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» заведующего кафедрой государственного и административного права ФГБОУ ВПО «Самарский государственный университет» профессора В.В. Полянского

⁴ Уже приняты, например: Закон Пермского края от 11 декабря 2011 г. № 888-ПК «Об общественном контроле (гражданском) в Пермском крае», закон Ульяновской области от 6 ноября 2013 г. № 208-ЗО «О Палате справедливости и общественного контроля в Ульяновской области».

⁵ Аккредитуемыми органами могли выступать, к примеру, Законодательное собрание Нижегородской области, Общественная палата Нижегородской области, Торгово-промышленная палата Нижегородской области и другие органы в зависимости от специфики сферы осуществления общественного контроля.

⁶ Ограничения к ним первым вариантом законопроекта «не устанавливались».